



Prof. Dr. Roland Roth

Integration durch Partizipation – eine vernachlässigte Handlungsoption



Partizipation schließt in einem weiten Verständnis alle Formen der gesellschaftlichen Teilhabe ein. In einem engeren Sinne zielt Partizipation auf die Beteiligung an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, in denen es um Entscheidungen über die Belange des Gemeinwesens geht. Dabei gelten zwei Grundnormen: politische Gleichheit der Bürger in der Einflussnahme auf die Regierungspraxis und die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns. Die Gleichheitsnorm besagt dabei nicht, dass sich immer alle beteiligen müssen, denn auch die Freiheit, sich nicht zu beteiligen, gehört zum demokratischen Selbstverständnis. Politische Gleichheit wird allerdings immer dann verletzt, wenn bestimmten Bevölkerungsgruppen Beteiligungsrechte systematisch vorenthalten werden.

Demokratische Grundnormen sind aktuell durch zwei unterschiedliche Entwicklungen gefährdet. Zum einen an der Spitze durch den übermächtigen Einfluss privilegierter Gruppen auf politische Entscheidungen, sei es nun durch ihre pure ökonomische Macht („Too Big to Fail“) oder durch korruptive Vernetzungen von Wirtschaft und Politik (Crouch 2011). Zum anderen durch den Ausschluss oder das Abhängen bestimmter Bevölkerungsgruppen von politischer Partizipation. Formell ausgeschlossen sind in erster Linie Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutschen Pass. Dies trifft besonders die größte türkeistämmige Zuwanderungsgruppe, denen als „Drittstaaten“-Ausländer nicht einmal – wie den EU-Bürgern – das Kommunalwahlrecht zugestanden wird. Die beharrliche Weigerung, diese Bevölkerungsgruppe auch nach einem halben Jahrhundert Zuwanderungsgeschichte mit den gleichen politischen Rechten auszustatten, ist ein demokratiepolitischer Skandal, der die Integrationsdebatte überschattet¹. Nicht von ungefähr fordern deshalb Betroffene und ihre Unterstützer immer wieder **Partizipation statt Integration**.

Abgehängt sind neben größeren Gruppen der Zugewanderten zusätzlich all die Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit aus randständigen Milieus, die sich aus strukturellen Gründen dauerhaft nicht beteiligen (können). Letztere haben zwar formell alle politischen Rechte, oft fehlt ihnen aber jene soziale Bürgerschaft, die sie in die Lage versetzen würde, gleichbe-

rechtigt an politischen Prozessen teilzuhaben². Dass individuelle Beteiligung vor allem von Bildung, sozialer Sicherheit und disponibler Zeit abhängt, gehört zu den gesicherten sozialwissenschaftlichen Befunden. Sie gelten nicht nur für anspruchsvolle und riskante Beteiligungsformen (Bürgerhaushalte oder ziviler Ungehorsam), sondern auch für niedrigschwellige Varianten wie die Beteiligung an Wahlen oder die Mitgliedschaft in Sportvereinen³.

Vor diesem Hintergrund nimmt die aktuelle Partizipationsdebatte rasch paradoxe Züge an, wenn die fortschreitende Erosion von sozialen Bürgerrechten, wie sie noch für die „goldenen Jahrzehnte“ der Nachkriegszeit verbindlich schienen, vernachlässigt wird. Diese Tendenz zeigt sich z.B. in der Zurückdrängung von auskömmlichen und sicheren Normalarbeitsverhältnissen durch eine wachsende Zahl flexibler und prekärer Jobs, aber auch in – nicht zuletzt mittels der Agenda 2010 – poröser gewordenen, konditionierten sozialstaatlichen Sicherungen, die sich nicht mehr am Anspruch uneingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe orientieren. Hinzu kommt, dass ein zentraler Garant moderner sozialer Bürgerrechte weitgehend ausgefallen ist. Statt gerade Kindern aus benachteiligten und bildungsfernen Schichten und aus Familien mit Migrationsge-

¹ „Politische Gerechtigkeit lässt dauerhaftes Ausländertum nicht zu – ganz gleich, ob es sich um bestimmte Einzelpersonen oder um eine Klasse von wechselnden Individuen handelt. Zumindest gilt dies für eine Demokratie“ (Walzer 1992, S. 104). Krümmacher geißelt die „Doppelmoral“ in der Integrationsdebatte, die zu mehr Partizipation auffordere, aber an einem faktischen „Drei-Klassen-Wahlrecht“ für Zugewanderte festhalte (Krümmacher 2011, S. 197).

² Es wäre jedoch falsch, Entwicklungen in den benachteiligten Milieus der Zugewanderten mit der Dynamik in deutschstämmigen Milieus gleichzusetzen. So kommt eine empirische Studie zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum von 1990 bis 2004 die ethnische Segregation in deutschen Großstädten abgenommen, aber die soziale Armutssegregation zugenommen habe (Friedrichs 2011, S. 57). Gleichzeitig sind Zugewanderte deutlich stärkeren sozialen Benachteiligungen ausgesetzt. 2008/09 gehörten „rund 30% der Migrantenhaushalte gegenüber rund 15% der deutschen Haushalte zu den armutsbedrohten Bevölkerungsgruppen unserer Städte“ (Krümmacher 2011, S. 189. Weitere migrationspezifische Sozialdaten finden sich bei Marschke [2011]).

³ Wie stark Migrationshintergrund und Bildungsstatus das Ausmaß gesellschaftlicher Beteiligung prägen, zeigen z.B. die Daten des Zweiten Integrationsindikatorenberichts (Beauftragte 2011, S. 103 ff.). Zur deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung von sozial und bildungsbenachteiligten Schichten vgl. Bödeker (2012).



schichte zu gleichen Chancen zu verhelfen, trägt das deutsche Bildungssystem zusätzlich zu ihrem Ausschluss bei. Dass auch die politischen Rahmenbedingungen für Partizipation insgesamt ungünstiger geworden sind, weil der Glaube an die Legitimität, Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit der Regierungen vom Bund bis in die Kommunen deutlich geschwunden ist, liegt auf der Hand. Aber ohne die Erwartung, erfolgreich Einfluss auf politisch Verantwortliche nehmen zu können, gerät der Aufruf zur Beteiligung zum Glasperlenspiel.

Wer sich für die intensivere politische Beteiligung von bildungsfernen und mit dem deutschen politischen Institutionengefüge wenig vertrauten Bevölkerungsgruppen einsetzt und konkrete Partizipationsangebote startet, sollte sich dieser restriktiven Rahmenbedingungen bewusst sein, um nicht mit leicht zu enttäuschenden und völlig unrealistischen Erwartungen zu hantieren. Diskriminierungs- und Abwertungserfahrungen in anderen Lebensbereichen, Bildungsbenachteiligung und soziale Unsicherheit sind durch punktuelle Beteiligungsprojekte nicht zu kompensieren. Wenn die Angesprochenen nicht begeistert reagieren, sollte dies nicht als individuelles Fehlverhalten missverstanden werden. Möglicherweise handelt es sich ja um eine „realistische“ Konsequenz aus bereits gesammelten Erfahrungen⁴.

Kommunale Interessenvertretung

Politische Partizipation gehört in der Bundesrepublik insgesamt zu den eher vernachlässigten Themen, wenn es um die gesellschaftliche Teilhabe von Eingewanderten geht (Schönwälder 2010). Während die Integrationswirkungen von Sprache, Bildung, Ausbildung, Wohnen oder Erwerbsarbeit unstrittig sind, wird politische Teilhabe oft ausgeklammert. Die Gleichstellung von Einwanderern kommt in Deutschland gerade im Bereich der politischen Bürgerrechte nur sehr zögerlich voran⁵. Einflüsse des *ius sanguinis*, d.h. einer abstammungsbezogenen Definition von Zugehörigkeit, sind noch immer deutlich spürbar und begünstigen eine öffentliche Debattenlage (wie aktuell in den Beiträgen des ehemaligen Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin), in der Zugewanderte als Gruppe minderen Rechts ausgegrenzt und nicht als politisch gleichberechtigte Bürger dieser Gesellschaft anerkannt werden, obwohl bereits etwa die Hälfte der Zugewanderten die deutsche Staatsbürgerschaft hat. Deutschland gehört inzwischen zu einer Minderheit in den EU-Ländern, die Drittstaaten-Zuwanderern kein Wahlrecht auf kommunaler Ebene

⁴ So wird von Hartz-IV-Betroffenen bei der Frage nach Beteiligungsbarrieren häufig geäußert, dass man sich nicht für eine Gesellschaft engagieren wolle, von der man so schlecht behandelt werde (vgl. Lenhart 2009).

⁵ „Etwa 20% der Gesamtbevölkerung in Deutschland, aber nur 9% der Wahlberechtigten haben einen Migrationshintergrund, während aus demografischen Gründen der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung stetig wächst. Ergebnis ist ein schleichendes Demokratiedefizit in der Einwanderungsgesellschaft“ (Sachverständigenrat 2010, S. 187). Selbst in deutschen Großstädten haben nur 4% der Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund (Schönwälder u.a. 2011, S. 12).

zubilligen. Vergleichende Studien zeigen, dass verbreitete Vorbehalte gegen ein lokales Ausländerwahlrecht (Import von Konflikten aus den Herkunftsländern, Einflussnahme ausländischer Regierungen, vermindertes Interesse an Einbürgerung) keine empirische Bestätigung finden. Vielmehr haben verbesserte politische Partizipationsmöglichkeiten einen positiven Einfluss auf den individuellen Integrationsprozess und können den Weg in Richtung Einbürgerung fördern (vgl. Groenendijk 2008). Der verbleibende Weg zur vollen Bürgerschaft durch Einbürgerung ist zwar im Jahr 2000 erleichtert worden, aber in der Bundesrepublik noch immer mit größeren Hürden (z.B. mit einer Ansässigkeitsdauer von acht Jahren, im Optionszwang) versehen als in vielen anderen Ländern (Hansen 2008). Ein überaus restriktiver Umgang mit der Option der doppelten Staatsbürgerschaft kommt hinzu.



Abb. 1: Integration durch Partizipation: Auf die Weichenstellung kommt es an. (Foto: Jost)

Wie bereits die Empfehlungen der Kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan und der Erste Fortschrittsbericht deutlich machen, wird die Debatte über die politische Inklusion/Inkorporation von Menschen mit Migrationsgeschichte in Deutschland nur sehr zurückhaltend geführt. Heute scheint weitgehend Konsens darüber zu bestehen, dass bereits die Einbürgerung einen Königsweg zur Erlangung uneingeschränkter politischer Rechte eröffnet⁶. Dabei wird gerne übersehen, dass die rechtliche Gleichstellung nicht identisch ist mit der faktischen Partizipation in Parteien oder Parlamenten. Dies gilt für die deutlich geringere politische Beteiligung von Menschen aus benachteiligten Sozialmilieus. Zudem verdient die noch immer unzulängliche politische Teilhabe von Migranten größere integrationspolitische Aufmerksamkeit (vgl. Schönwälder u.a. 2011).

Andere Formen der Beteiligung, die zahlreiche Kommunen bereits seit vielen Jahren praktizieren und in einigen Bundesländern inzwischen verpflichtend sind, wie z.B. Ausländerbeiräte oder Integrationsräte, die von Migranten gewählt, durch Parlamente ernannt oder von Vertretern der lokalen Migrantenorganisationen bestimmt werden, erscheinen demgegenüber

⁶ So vehement das Jahresgutachten 2010 des Sachverständigenrats (2010, S. 192).



als nachrangiger Trampelpfad zur politischen Repräsentation⁷. Gemeinsam ist ihre Beschränkung auf beratende Funktionen und ihr Ausschluss von politischen Entscheidungen. Niedrige Wahlbeteiligung, ein geringes Legitimationsniveau und minimale Befugnisse sind heute in vielen Kommunen Ausdruck einer anhaltenden Abwertung dieser Formen überwiegend symbolischer Repräsentation.

Die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik vom Dezember 2010 „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ greifen diese Defizite auf. Konkret fordert er:

- Zahl der politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund steigern,
- verstärkte Bemühungen von politischen Parteien um die Einbindung von Zugewanderten,
- Kommunalwahlrecht für Drittstaatenangehörige,
- Erleichterung der Einbürgerung und Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft,
- Klärung der erwünschten Funktion von Ausländer-/Migranten(bei)räten bzw. Integrationsausschüssen (demokratisch gewähltes Gremium oder Expertenkommission). Notwendig sei in jedem Fall eine aktive Unterstützung, Qualifizierung und Ausstattung mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen, um die Mitwirkung der Migranten in diesen Beratungsgremien erfolgreich zu gestalten. Alle Kommunen sollten Beteiligungsorgane mit sachkundigen Migranten haben, die sich für die Umsetzung der lokalen Integrationsziele engagieren.
- Kommunen können bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen Entscheidungskompetenzen an Migrantenorganisationen delegieren,
- Unterstützung der Professionalisierung von Migrantenorganisationen,
- politische Bildung für Zugewanderte.

Mit diesem Katalog sind zugleich wesentliche aktuelle Mängel in der politischen Partizipation von Zugewanderten benannt. Trotz der vielfältigen Ansatzpunkte sollte dabei die besondere Bedeutung der migrantischen Partizipation in wichtigen Gremien der Mehrheitsgesellschaft nicht unterschätzt werden. Dies gilt vor allem für die politischen Vertretungen, da hier bindende Entscheidungen für die örtliche Gemeinschaft gefällt werden. Aber Legitimation und Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen sind nicht zuletzt an eine „faire“ Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in solchen Gremien gebunden. Wird sie dauerhaft verweigert, ist mit Rückzug oder Protest zu rechnen.

⁷ Die Charakterisierung des Sachverständigenrats, es handele sich dabei um „komplementäre Wege der Partizipation“ (2010, S. 190 ff.), ist irreführend, weil es nicht um ergänzende Formen geht, sondern um einen Ersatz für vorenthaltene politische Bürgerrechte.

Die Verbesserung der politischen Repräsentation von Migranten ist aus weiteren Gründen anzustreben:

1. Der Präsenz in Parlamenten kommt ein hoher Symbolwert zu, da sowohl der Mehrheitsgesellschaft wie den Minderheitengruppen signalisiert wird, dass deren Interessen als legitim anerkannt werden und zu berücksichtigen sind.
2. Sie eröffnet den Zugang zu Entscheidungsprozessen und Entscheidungsträgern mit der Chance größerer Interessenberücksichtigung.
3. Sie kann die politische Agenda zugunsten der Zugewanderten erweitern (Bird u.a. 2011, S. 5).
4. Sie bietet die Möglichkeit einer aktiven Vertretung von Gruppeninteressen und eine erhöhte Verantwortlichkeit gegenüber dieser Gruppe, also einer „active representation“ im Sinne von Anne Phillips (1995).

An diese Funktionen parlamentarischer Repräsentation zu erinnern, hat nichts mit Wunderglauben zu tun. Vielmehr soll dies verdeutlichen, wie stark die politische Beteiligung von Migranten von der national sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Staatsbürgerrolle abhängt. Kommunen können deshalb nur in einem engen Rahmen und überwiegend kompensatorisch tätig werden, wenn sie durch eigene vielfältige Angebote eine zweite Ebene politischer Beteiligung schaffen.

Migrantenorganisationen

Die lokale Förderung, Unterstützung und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen passt in die deutsche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, in der das Vereinswesen als Form der Selbstorganisation, der Interessenvertretung und der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben eine besondere Rolle spielt. Je kleiner der Ort, desto bedeutsamer sind in der Regel die Vereine für die Kommunalpolitik. Vereine bilden als freiwillige Zusammenschlüsse gleichzeitig eine Grundform assoziativer Demokratie und dies in einem mehrfachen Sinne:

- freiwillige Vereinigungen bündeln individuelle Interessen, moderieren sie, machen sie aushandelbar;
- freiwillige Vereinigungen sind für ihre Mitglieder „Schulen der Demokratie“; das Vereinsrecht gilt als – nicht immer verwirklichtes – demokratisches Grundmuster;
- freiwillige Vereinigungen stärken und aktivieren ihre Mitglieder (Selbsthilfe, bürgerschaftliches Engagement etc.);
- Migrantenorganisationen tragen zum Interessenausgleich mit der Mehrheitsgesellschaft bei.

Zuwanderung erzeugt ein mehr oder weniger umfangreiches eigenes Feld von Vereinen und Zusammenschlüssen und verändert bestehende Vereine und Organisationen, wenn sich diese als offen erweisen. Die zahlreichen Boxstaffeln von Aussiedlerjugendlichen in Sportvereinen sind dafür ein Beispiel. Vereinigungen von Migranten gebührt lokalpolitisch zumindest die gleiche Unterstützung, wie sie die etablierten Verei-



ne erfahren. Zusätzlich kann die Kommune Anreize schaffen, damit sich einheimische Vereine für Zugewanderte öffnen. Auf Migrantenorganisationen als Medium der politischen und sozialen Partizipation haben viele Kommunen in ihrer Integrationspolitik gesetzt. Berlin z.B. kann bereits auf eine dreißigjährige Förderung und Kooperation mit Migrantenorganisationen zurückblicken.

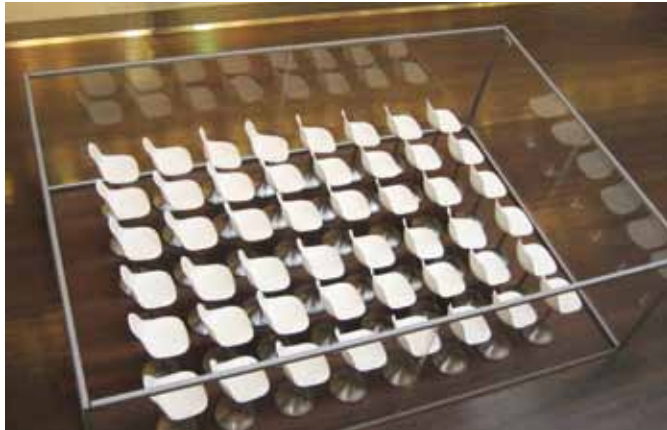


Abb. 2: Vereinswesen der Mehrheitsgesellschaft als „Closed Shop“? (Foto: Jost)

Dennoch war deren Förderung auch phasenweise sehr umstritten und ist es teilweise noch immer. Prägend war dabei die Angst vor integrationshemmenden Gegenkulturen und Parallelgesellschaften, die in der Herkunftsgesellschaft verharren, aber auch Vorbehalte gegen eine politische Einflussnahme aus den Herkunftsländern. Kulturelle und politische Vorbehalte gibt es zudem gegen die Reproduktion von demokratisch-menschenrechtlich bedenklichen Traditionsbeständen und aktuelle Radikalisierungen (Islamismus, Ehrenmorde, Scharia, autoritäre Familienstrukturen, vordemokratische Einstellungspotenziale etc.), die sich vor allem gegen konservativ geprägte religiöse Verbände richten.

Heute geht es weniger um das „Ob“, sondern das „Wie“, d.h. um erfolgreiche, zukunftsweisende und nachhaltige Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit vor Ort. Dies hat mit dem Wandel von Leitbildern in der Zuwanderung der letzten Jahrzehnte zu tun, die auch die Interaktionsmuster mit Migrantenorganisationen prägen. Grob lässt sich nach Wood (2010) folgende Stufenfolge im Umgang mit Migrantenorganisationen erkennen:

- **Nicht-Politik:** Ignoranz
- **Gastarbeiter-Politik:** Informelle Kooperation bei bestimmten Themen
- **Assimilationspolitik:** keine Anerkennung
- **Multikulturelle Politik:** unterstützt sie als Akteure des Empowerments
- **Interkulturelle Politik:** unterstützt sie als Akteure der Integration in eine vielfältige Gesellschaft

Dabei handelt es sich nicht notwendig um evolutionäre Entwicklungsstufen, sondern bestimmte Muster bestehen auch nebeneinander oder bestimmte Stufen werden übersprungen.

Migrantenvereine und -organisationen stellen ein weitgehend unerforschtes Segment im Vereins- und Verbandsgefüge der Bundesrepublik dar. Schon die Zahlenangaben schwanken zwischen 2.000 und 16.000 Migrantenorganisationen (Pries 2010, S. 8 bzw. 17). Charakteristisch sei für sie das Schwanken zwischen einer Einfluss- und einer Mitgliederlogik, zwischen Integration und Identitätswahrung. Zwar dominiert in der Forschung das Interesse an der Integrationsfunktion für die Ankunftsgesellschaft. Ihre integrative Wirkung wurde lange Zeit als strittig und eher ambivalent beurteilt: Orientierung an und Einfluss aus den Herkunftsländern, Konflikteimport, Bildung ethnischer Kolonien, Integrationsfalle. Positiv erschien lediglich ihre transitorische Qualität, die bei langer Verweildauer in Migrantenorganisationen als Falle für die Zugewanderten betrachtet wurde. Heute wird die Debatte weniger dichotomisch geführt, sondern es dominiert die Frage, unter welchen Bedingungen Migrantenorganisationen die eine oder die andere Wirkung entfalten. Zudem handelt es sich um multidimensionale Organisationen, die sich im Zeitverlauf selbst verändern. Dabei sind öffentliche Förderstrukturen und das Politikfeld, in dem sie agieren, dessen Regelungen, Gelegenheitsstrukturen und Akteurskonstellationen wirksam. In der integrationspolitischen Debatte werden allerdings basale Funktionen von Migrantenorganisationen gerne übersehen: „In Migrantenorganisationen treffen sich ‚Landsleute‘, finden Migranten Anerkennung und teilen Gemeinsamkeiten hinsichtlich Sprache, Kultur und Interessen, können die Mitglieder kulturellen Bräuchen ohne Erklärungs- oder Legitimationszwänge nachgehen, werden soziale Netzwerkbeziehungen und kollektive Selbstvergewisserungen reproduziert“ (Pries 2010, S. 27). Gleichzeitig agieren sie auch in einem transnationalen sozialen Feld zwischen Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft.

Migrantenorganisationen werden heute in einer Vielfalt von möglichen Funktionen adressiert, die sie als ehrenamtliche und freiwillige Organisationen nur begrenzt erfüllen können. Grob lassen sich demokratiepolitische und integrationspolitische Erwartungen unterscheiden.

Auf die **demokratiepolitische Dimension** im Sinne „assoziativer Demokratie“ ist bereits verwiesen worden. Die Übernahme von politischen Lobbyaufgaben gehört in dieses Feld. Oft werden sie auch zusätzlich Träger repräsentativer Erwartungen, die in der Kommunalpolitik einen bestimmten Bevölkerungsausschnitt vertreten, dem das Wahlrecht versagt geblieben ist. Schließlich bieten Migrantenorganisationen zuweilen eine der wenigen politischen Partizipationschancen für Menschen mit Migrationshintergrund.

Die **integrationspolitischen Inanspruchnahmen** sind vielfältig. Kommunen fördern – häufig projektorientiert – Migrantenorganisationen und gestalten damit gezielt ihre



Integrationspolitik in den Schwerpunkten Kultur, Sport, Religion, Bildung nach dem Motto: Integration für Migranten mit Migranten gestalten. Ressourcenorientierte Ansätze, wie das Projekt „Empowerment und Partizipation“ in Bayern, sehen Migrantenorganisationen als entscheidende Akteure im Integrationsprozess. Sie sind Dialogpartner, Brückenbauer, Experten für bedarfsgerechte Ansätze, fördern mit ihren Potenzialen und Kompetenzen das Zusammenleben und sorgen für eine gesteigerte Identifikation mit den sozialen und politischen Strukturen. Sie sorgen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wobei Alteingesessene und Einwanderer lernen, zusammen öffentliche Güter bzw. Kollektivgüter (z.B. Bildung, Sicherheit, Konfliktschlichtung) effizienter zu erzeugen (durchaus im Sinne der Lissabon-Strategie der EU). In der Perspektive des Public Management sind Migrantenorganisationen nicht nur Steuerungsobjekt, sondern agieren als Info-Geber, aktive Bittsteller und Mittler für andere Institutionen, als Koproduzenten, Vertragspartner und Berater. Beispiele für die strategische Zusammenarbeit mit Kommunen und Regelinrichtungen sind zahlreich. So übernimmt der Dachverband muslimischer Gemeinden in Wuppertal die Pflege eines muslimischen Friedhofs. Elterinitiativen für den Förderunterricht, Mentoren- und Patenmodelle betreibt der Essener Verbund der Immigrantenvereine mit logistischer Unterstützung durch die Stadtverwaltung.

Solche Kooperations- und Unterstützungsmodelle beruhen auf einigen, zuweilen unrealistischen Erwartungen:

- Ethnische Organisationen beeinflussen den Integrationsverlauf von Zugewanderten positiv.
- Besonders für Neuzuwanderer sind sie wichtige Anlauf-, Informations- und Vermittlungsstellen.
- Sie können wichtige integrationspolitische Aufgaben übernehmen, wie z.B. die niedrigschwellige und kulturell kompetente Beratung, Unterstützung und Information von Migrantinnen und Migranten. Sie eröffnen dabei Zugänge zu den Regelsystemen.
- Sie sind in der Lage, Defizite von Regeldiensten auszugleichen und deren interkulturelle Öffnung zu unterstützen.
- Sie können Handlungspotenziale und Beteiligung von Zugewanderten stärken (z.B. durch Empowerment und die Stärkung von Selbsthilfepotenzialen).
- Sie können die Belange von Migranten wahrnehmen (Interessenvertretung, Sprachrohr) und gleichzeitig Ansprechpartner für Politik und Verwaltung sein (Brückenfunktion).
- Dialog und interkulturelle Verständigung zwischen Minderheiten und Mehrheiten sowie den verschiedenen Minderheiten gehören zu ihren genuinen Aufgaben.
- Schließlich sind Migrantenorganisationen wichtige Bündnispartner bei der Bekämpfung von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Migrantenorganisationen gibt es in vielfältigen Ausprägungen. Sie reichen vom Dachverband unterschiedlicher Nationen, Regionen und Ausrichtungen bis zum herkunftshomogenen Treff. Mit den Förderkulissen und der Ablösung der ersten Generation in den Migrantenvereinen scheint die Ausdifferenzierung der verschiedenen Formen von Selbstorganisation an Bedeutung zu gewinnen. Besonderes Augenmerk haben in jüngster Zeit die Zusammenschlüsse von Migrantinnen und von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf sich gezogen.

Wichtig ist es, einige Barrieren im Blick zu behalten. Migrantenorganisationen sind zumeist strukturell, finanziell und personell schlecht ausgestattet, zumindest schlechter als vergleichbare deutsche Organisationen. Qualifizierungen und Professionalisierungen, wie sie z.B. von Stiftungen angeboten werden, können nur einen begrenzten Ausgleich schaffen. Ihre Weiterentwicklung zu sozialen Dienstleistern ist keine Option, an der sich alle Migrantenorganisationen beteiligen wollen und können⁸.

Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement

Beachtliche Aufmerksamkeitsgewinne kann in jüngster Zeit auch das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationsgeschichte jenseits von Migrantenorganisationen verbuchen. Es tritt einmal in Form von verstärkter Selbstorganisation in Erscheinung, zum anderen in zahlreichen Paten-, Mentoren- und Lotsenmodellen (z.B. als „Stadtteilmütter“), die als besonders erfolgreiche Formen der Integrationsunterstützung angesehen werden.

In den letzten zehn Jahren hat sich die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu einem eigenen Politikfeld „Engagementpolitik“ (Olk u.a. 2010), mit eigenen Institutionen, Fördereinrichtungen und Programmen entwickelt. Entsprechende Förderprogramme gibt es auf allen politischen Ebenen – von der Entwicklung einer nationalen Engagementstrategie durch die Bundesregierung bis zu lokalen Fördereinrichtungen wie den Freiwilligenagenturen. Freiwilliges Engagement wird als Zeichen der individuellen Integration angesehen und als Königsweg zur Integration propagiert.

Das Engagement von Migranten und sozial benachteiligten Gruppierungen ist zwar seit Jahren Bestandteil dieser Entwicklung, aber es fehlt ihm noch immer an öffentlicher Anerkennung und Unterstützung. Erst im Herbst 2010 startete in zwei Städten ein Modellprojekt zur Förderung des freiwilligen Engagements von Zugewanderten. In den zentralen Datensätzen zum bürgerschaftlichen Engagement wird deutlich, dass Migranten dabei nicht vergessen werden. Besonders das Engagement der türkischen Zuwanderer ist gut vermessen. Gleichwohl unterliegt die Debatte in Deutschland durch ihre Fixierung auf organisiertes Freiwilligenengagement konzepti-

⁸ Vgl. dazu auch den Beitrag von Siglinde Naumann in diesem Heft.



Abb. 3: Kirchtürme, Minarette, Fernsehturm in Berlin: Blick vom Tempelhofer Feld nach Norden (Foto: Jost)

onellen Einschränkungen. Dies gilt besonders für Formen der gegenseitigen Hilfe und nachbarschaftlichen Unterstützung, die für Zugewanderte eine besondere Bedeutung haben. Würden sie hinzugezogen, änderten sich vermutlich auch die Aggregatzahlen, die für Zugewanderte ein niedriges Engagementniveau anzeigen. Beide Hinweise verdeutlichen, dass freiwilliges Engagement von Migranten wesentlich an der deutschen Elle gemessen wird und eine interkulturelle Perspektive auf das Engagement erst noch zu erschließen ist (erste Ansätze bei Düsener 2010).

Besondere Aufmerksamkeit verdienen Partizipationsprozesse auf Quartiers- und Stadtteilebene, die gerade auch für benachteiligte Quartiere deutlich machen, welche Beteiligungspotenziale – trotz der beschriebenen Barrieren – bei sozial und bildungsbenachteiligten Bevölkerungsgruppen vorhanden und zu fördern sind. Solche Ansätze gibt es im Rahmen der Gemeinwesenarbeit, des Community Organizing und in vielen politischen Förderprogrammen von der EU bis zu den Kommunen, aber auch als spontane Formen der Selbsthilfe an vielen Orten⁹. Das Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“ kann dabei mit zwölf Jahren Laufzeit, 124 beteiligten Kommunen mit 161 Fördergebieten und rund 3 Mrd. Euro Fördersumme (Stand 2011) als Großversuch in Sachen Bewohnerbeteiligung in benachteiligten Quartieren angesehen werden. Auch wenn es an umfassenden Wirkungsanalysen fehlt, gibt es doch eine Fülle von Erfahrungen, die auf eine zusammenfassende Auswertung warten¹⁰. Dass im vergangenen Jahr die Fördersummen des Bundes drastisch zusammengestrichen wurden, obwohl gerade diesem Programm in den Selbstverpflichtungen des Bundes zur Integrationspolitik im Nationalen Integrationsplan von 2007 ein zentraler Stellenwert zukam, verspricht nichts Gutes, wenn es um die Senkung und den Abbau von sozialen Partizipationsbarrieren geht.

⁹ Ein imponierendes Beispiel aus Ostdeutschland mit europäischen Vergleichsdimensionen bietet der Band von Matthies und Kauer (2004).

¹⁰ Wichtige Impulse bieten z.B. neuere Arbeiten von Geiling u.a. (2011) und Klatt/Walter (2011). Vgl. dazu auch den Beitrag von Heiko Geiling in diesem Heft.

Insgesamt beeindruckt, wie vielfältig, kreativ und nachhaltig das Engagement auch bei jenen Bevölkerungsgruppen sein kann, wenn es entsprechend gewünscht, zugelassen, gefördert und anerkannt wird. Soziale Barrieren und Bildungsbenachteiligungen erfordern jedoch entsprechende Formate und Förderstrukturen, um die „hidden injuries of class“ (Sennett/Cobb 1993) und die der Herkunft zu kompensieren oder abzumildern. Partizipation ist dabei umso eher zu erwarten, je mehr es um reale Veränderungschancen und Entscheidungsbefugnisse geht. Dass es in vielen Beteiligungsprojekten an materiellen Ressourcen und realen Gestaltungsmöglichkeiten zumeist fehlt – auch die Budgets des Quartiersmanagements in den Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ bewegen sich in der Regel im vierstelligen und unteren fünfstelligen Bereich – dürfte eine der größten Blockaden durch die Mehrheitsgesellschaft darstellen. Umverteilung zugunsten benachteiligter Quartiere ist unerwünscht. Wer umfassende Beteiligungsprozesse in benachteiligten Wohnquartieren studieren möchte, ist deshalb noch immer auf die Erfahrungen mit stadteilbezogenen partizipativen Haushalten in lateinamerikanischen Städten angewiesen, die wenig mit dem zu tun haben, was hierzulande als Bürgerhaushalt angeboten wird. Oft handelt es sich lediglich um das Einsammeln von Kürzungsvorschlägen in Zeiten knapper Kassen.

Eine weitere Klippe besteht in der Vernachlässigung der Vielfalt in den Milieus der Einheimischen und der Zugewanderten. Viele Projekte erreichen lediglich ausgewählte bildungs- und aufstiegsorientierte Gruppen und begünstigen unbeabsichtigt „creaming“-Prozesse, in deren Folge die Aktivierte die Quartiere verlassen und so soziale Abwärtsspiralen bei den Zurückgelassenen verstärken. Zu kritisieren sind nicht diejenigen, die ihre Chance zum Aufstieg auf der sozialen Leiter nutzen, eher schon die Blindheit gegenüber den Grenzen von Strategien, die milieu-blind auf Engagement und Beteiligung setzen.

Die Durchsicht der verschiedenen Beteiligungsformen hat deutlich gemacht, dass wir uns nicht nur auf einem bunten



und anspruchsvollen, sondern auch auf einem verminten Gelände bewegen. Enttäuschte Erwartungen und anhaltende Diskriminierungen haben tiefe Löcher entstehen lassen, in denen neuerliche Versuche und Beteiligungsangebote stecken bleiben können. Auch bescheidene Quartiersansätze bergen die Gefahr, sich angesichts der sozialen Barrieren und der weiterhin vorenthaltenen politischen Bürgerrechte für Zugewanderte zu blamieren. Strukturelle Reformen sind im Bereich der politischen Partizipation unabdingbar. Auch wenn es dafür gegenwärtig keine Mehrheiten gibt, kann gute Beteiligungspraxis vor Ort zu einem Klima des Wandels beitragen. Der Wunsch der Zugewanderten und der Menschen aus benachteiligten sozialen Milieus nach Normalität und Gleichbehandlung (Geiling u.a. 2011, S. 285) sorgt, so ist zu hoffen, für die nötige zusätzliche Schubkraft. Immer wieder neu beginnen zu können, mit besseren Konzepten, größerer Reichweite und mit mehr Erfolg, gehört zur Grundausstattung des politischen Menschen.

Prof. Dr. Roland Roth

Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen, Hochschule Magdeburg-Stendal & Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI), Berlin

Quellen:

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin.

Bird, K. u.a. (Hg.) (2011): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies. Abington/New York.

Bloemraad, I. (2006): Becoming a Citizen in the United States and Canada: Structured Mobilization and Immigrant Political Incorporation. In: Social Forces (85) 2, S. 667-695.

Bödeker, S. (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft? Frankfurt/M.

Crouch, C. (2011): Die neue Elite bestimmt den Kurs, Cicero online vom 18. Oktober 2011 (www.cicero.de/die-neue-elite-bestimmt-den-kurs/46199).

Düsener, K. (2010): Integration durch Engagement? Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusion. Bielefeld.

Friedrichs, J. (2011): Ethnische und soziale Segregation in deutschen Großstädten. In: Hanesch, W. (Hg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden, S. 49-61.

Geiling, H. u.a. (2011): Migration – Teilhabe – Milieus. Spätaussiedler und türkeistämmige Deutsche im sozialen Raum. Wiesbaden.

Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (2010): Empfehlungen zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten“, Dezember 2010.

Gestring, N. (2011): Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten. In: Hanesch, W. (Hg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden, S. 257-274.

Groenendijk, K. (2008): Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What we know and what we need to learn. In: Bertelsmann Stiftung u.a. (Hg.): Delivering Citizenship. Gütersloh, S. 49-72.

Hansen, R. (2008): A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship requirements in Europe and North America. In: Bertelsmann Stiftung u.a. (Hg.): Delivering Citizenship. Gütersloh, S. 151-160.

Klatt, J./Walter, F. (Hg.) (2011): Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement. Bielefeld.

Krummacker, M. (2011): Kommunale Integrationspolitik. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, S. 188-200.

Lenhart, K. (2009): Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen. Wiesbaden.

Marschke, B. (2011): Gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit als Indikator für Integration. In: Marschke, B./Brinkmann, H. U. (Hg.): Handbuch Migrationsarbeit. Wiesbaden, S. 52-67.

Matthies, A.-L./Kauer, K. (Hg.) (2004): Wiege des sozialen Kapitals. Bürger-Engagement und lokale Ökonomie in einem ostdeutschen Stadtteil. Bielefeld.

Olk, Th. u.a. (Hg.) (2010): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden.

Phillips, A. (1995): The Politics of the Presence. Oxford.

Pries, L./Sezgin, Z. (Hg.) (2010): Jenseits von ‚Identität oder Integration‘. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen. Wiesbaden.

Roth, R. (2009): Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement. In: Gesemann, F./Roth, R. (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, S. 195-215.

Roth, R. (2011): Partizipation. In: Olk, Th./Hartnuß, B. (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim und Basel, S. 71-88.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010. Berlin.

Schmidt-Gleim, M. (2008): The Dis-/Appearance of the Demos. In: Palonen, K. u.a. (Hg.): The Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories. Farnham/Burlington, S. 389-404.

Schönwälder, K. u.a. (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin.

Sennett, R./Cobb J. (1993): The Hidden Injuries of Class. New York.

Walzer, M. (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Frankfurt/New York.

Wood, Ph. (2010): Intercultural Cities. Towards a model for intercultural integration. Strassburg.

Fordern Sie das vhw-Verlagsprogramm an

vhw-Verlags GmbH
Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Telefon: 0228/72599-30
Telefax: 0228/72599-19
E-Mail: verlag@vhw.de

